Étude générale BP-274F

LES PROPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, SEPTEMBRE 1991

Mollie Dunsmuir
Division du droit et du gouvernement

Septembre 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

N° de cat. YM32-2-274F

ISBN 0-660-93776-X

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

LES PROPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, SEPTEMBRE 1991

INTRODUCTION

Le 24 septembre 1991, le gouvernement du Canada a publié un document intitulé *Bâtir ensemble l'avenir du Canada - Propositions,* dans lequel il présente diverses propositions de modifications constitutionnelles. Ces propositions font suite à l'impasse politique à laquelle ont conduit le rapatriement de la Constitution canadienne, l'établissement d'une nouvelle formule de modification et l'adoption de la *Charte des droits et libertés,* en 1982, et enfin l'échec de l'Accord du lac Meech, en juin 1990.

Lorsque la *Loi constitutionnelle de 1982* est entrée en vigueur, de nombreux Québécois ont eu le sentiment que leur premier ministre, René Lévesque, avait été trahi par ses homologues des autres provinces, qui en étaient arrivés soudainement à un compromis avec le gouvernement fédéral en l'absence de représentants du Québec. Par ailleurs, d'autres provinces estimaient s'être fait imposer une *Charte des droits et libertés* dont elles ne voulaient pas, à cause d'un conflit où s'opposaient non pas francophones et anglophones mais bien deux conceptions fort différentes de la place du Québec au Canada défendues par le premier ministre du Canada et le premier ministre du Québec.

Dans les années qui ont suivi, le Québec a continué d'affirmer qu'un changement constitutionnel de cette envergure ne pouvait avoir de légitimité politique sans sa participation et son appui. À la fin de 1985, le gouvernement libéral du premier ministre Bourassa, qui venait d'être porté au pouvoir, a proposé cinq modifications constitutionnelles

93-01105/

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

préalables à l'acceptation par le Québec de la Loi de 1982 et à son retour à un partenariat actif au sein de la fédération canadienne:

1. reconnaissance du Québec comme société distincte;
2. pouvoirs accrus des provinces en matière d'immigration;
3. intervention des provinces dans la nomination des juges de la Cour suprême;
4. limitation du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral; et
5. droit de véto du Québec en matière de modifications constitutionnelles.

L'Accord constitutionnel de 1987, communément appelé l'Accord du lac Meech, était le fruit de négociations fédérales-provinciales visant à apporter les changements proposés d'une façon qui soit acceptable pour toutes les provinces. L'Accord faisait droit aux cinq demandes du Québec; il comportait en outre des dispositions concernant la nomination des sénateurs et prévoyait la tenue de conférences annuelles des premiers ministres sur l'économie et la réforme constitutionnelle. L'Accord a été signé par les premiers ministres des dix provinces.

Parce qu'il s'agissait d'une entente intégrale, l'Accord devait être approuvé par les dix assemblées législatives provinciales pour pouvoir entrer en vigueur. Comme tout le monde le sait, l'échéance du 23 juin 1990 fixée pour l'adoption de l'Accord n'a pu être respectée. La difficulté résidait un peu dans le fait que la formule de modification adoptée en 1982 n'avait jamais été éprouvée sur une question controversée. On ne parvenait à s'entendre ni sur la possibilité de modifier une résolution déjà adoptée par une ou plusieurs assemblées législatives, ni sur celle de traiter ou de promulguer séparément des modifications n'exigeant pas le même degré d'approbation des provinces, ni sur les délais au-delà desquels l'Accord devenait caduc.

Deux provinces, le Manitoba et le Nouveau-Brunswick, ont élu un nouveau gouvernement avant que l'Accord ne soit ratifié. Des comités y ont été constitués afin d'examiner les changements constitutionnels proposés. Les rapports de ces deux comités ont fait nettement ressortir une préoccupation majeure résultant du fait que l'Accord avait été rédigé et approuvé sans consultation du public et sans la tenue d'audiences publiques. Le 21 mars 1990, le Nouveau-Brunswick déposait une "résolution

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'accompagnement" qui apportait des modifications relativement mineures à l'Accord du lac Meech.

De plus, Terre-Neuve et le Labrador avaient élu un nouveau gouvernement, dont le chef, constitutionnaliste, s'opposait vigoureusement à cet Accord. En mars 1990, Terre-Neuve et le Labrador présentaient une "proposition pour un Accord constitutionnel révisé", et le 6 avril 1990, la province retirait son approbation à l'Accord conclu en 1987.

Le 21 mars 1990, la "résolution d'accompagnement" du Nouveau-Brunswick était renvoyée à un Comité spécial de la Chambre des communes (le comité Charest), qui devait faire rapport le 18 mai 1990. Malgré tout, l'Accord du lac Meech n'a pu être ratifié avant l'échéance prévue.

Dans les pages qui suivent, nous résumons les présentes propositions constitutionnelles en les replaçant dans le contexte des événements susmentionnés.

LES PROPOSITIONS

Les nouvelles propositions constitutionnelles sont regroupées en parties et s'accompagnent d'une introduction et d'une conclusion. L'introduction expose les raisons qui rendent nécessaire le renouvellement de la Constitution:

- le Canada a subi de profondes transformations depuis 1867;
- les autochtones du Canada déplorent que la Constitution ne reconnaisse pas adéquatement la place qu'ils occupent au sein de la société canadienne;
- il faut tenir compte du désir du Québec d'obtenir la reconnaissance de son caractère distinct, de même que la maîtrise des domaines qui touchent à cette spécificité;
- d'autres régions du Canada sont de plus en plus mécontentes de peu de sensibilité manifestée par le gouvernement fédéral à leur égard et de l'inefficacité apparente du régime fédéral actuel;

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- les forces de la globalisation mondiale poussent les États à la fois à former de plus grandes unions économiques et à décentraliser les prises de décisions politiques.

Les parties I, II et III traitent en termes généraux des grands principes en jeu, de la réforme des institutions et de celle de l'union économique. La conclusion reprend l'idée que de nombreux Canadiens de toutes les régions jugent indispensable de renouveler la Constitution de manière à ce qu'elle favorise une plus grande équité entre les partenaires initiaux et qu'elle soit adaptée aux réalités sociales et économiques actuelles. Les propositions seront soumises à un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le renouvellement du Canada, dans l'espoir qu'elles susciteront un vaste débat public sur des problèmes concrets et précis. Au début de 1992, lorsqu'il aura reçu le rapport du Comité , le gouvernement proposera au Parlement un projet de renouvellement du pays. Il s'agit en somme d'inciter les Canadiens à concevoir une vision commune de leur pays et à se doter d'une Constitution qui puisse en être le reflet(1).

Les propositions semblent traiter uniquement de questions qui, de l'avis du gouvernement, auraient de bonnes chances d'être approuvées selon la règle 7/50, soit par sept assemblées législatives provinciales représentant 50 p. 100 de la population. Par ailleurs, le gouvernement indique, relativement à certaines questions comme la reconnaissance constitutionnelle de l'existence de la Cour suprême et de sa composition, ainsi que de la formule de modification, qu'il serait disposé à aller de l'avant "s'il était jugé souhaitable d'inclure dans les propositions définitives des questions nécessitant l'unanimité."

De plus, il semble que certaines propositions visent à remplacer, dans certains domaines, la formule générale de modification par des formules reposant sur l'approbation des gouvernements plutôt que sur celle des assemblées législatives; cela permettrait d'éviter de soumettre toutes les modifications à l'approbation des assemblées législatives

---

(1) Le texte intégral des propositions, qui figure aux pages 51 à 60 de *Bâtir ensemble l'avenir du Canada*, est reproduit à l'Annexe 1.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

(propositions 14, 15 et 16). Par la proposition visant à constitutionnaliser les ententes en matière d'immigration et de culture (propositions 19 et 20), on cherche sans doute à remplacer la formule 7/50 par la formule de l'article 43, en vertu de laquelle une modification qui s'applique à une province ou plus, mais non à toutes, pourrait être apportée par le gouvernement fédéral et la ou les provinces concernées.

A. Partie I: Citoyenneté commune et diversité

La Partie I porte sur l'énonciation de divers aspects de l'identité canadienne dans la Constitution même. On y présente une vue d'ensemble des valeurs profondes qui forgent la spécificité canadienne. Sept des vingt-huit propositions que contient le document y sont formulées. Les voici en substance:

1. Renforcement de la *Charte des droits et liberté*, qui garantirait le droit à la propriété et limiterait le droit des gouvernements d'invoquer la "clause dérogatoire" pour passer outre à la Charte.

2. Reconnaissance du caractère distinct du Québec et de la dualité linguistique du Canada dans la Charte(2).

3. Promesse de faire participer les autochtones au débat constitutionnel actuel.

4. Inscription dans la Constitution canadienne d'un droit à l'autonomie gouvernementale autochtone qui serait invocable devant les tribunaux et assujetti à la *Charte canadienne des droits et libertés*.

5. Insertion dans la Constitution d'un processus destiné à régler les questions autochtones en suspens.

6. Représentation des peuples autochtones au Sénat.

7. Inclusion d'une "clause Canada" au début de la Constitution.

---

(2) Voir l'Annexe 2 pour replacer dans son contexte la nouvelle proposition constitutionnelle, dont l'énoncé figure à la page 14 de *Bâtir ensemble l'avenir du Canada*.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Comme c'est le cas pour le reste du document, la Partie I comprend des propositions de modifications constitutionnelles qui sont soit déjà rédigées, soit suffisamment précises pour être rédigées rapidement. Elle renferme aussi des propositions de modifications constitutionnelles ou d'ajustements trop vagues pour que leur rédaction s'appuye sur le document et des engagements de la part du gouvernement fédéral à poser unilatéralement des gestes qui relèvent de sa compétence exclusive.

Par exemple, la proposition 2 (caractère distinct de la société québécoise) et la deuxième moitié de la proposition 1 (limitation de la clause dérogatoire) sont déjà rédigées ou prêtes à l'être immédiatement. La première partie de la proposition 1 (droit à la propriété), la proposition 4, les propositions 6 et 7 et peut-être même la proposition 5 ont toutes trait à des modifications constitutionnelles qui doivent être mieux précisées. Quant à la proposition 3 (engagement à assurer la participation des autochtones), le gouvernement fédéral a probablement déjà le pouvoir de la mettre en oeuvre.

Pour ce qui est des propositions très précises, les deux parties de la proposition 1 ont déjà beaucoup attiré l'attention. L'idée d'inscrire le droit à la propriété dans la Constitution avait été abordée lors des négociations qui ont précédé l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982,* mais elle avait été abandonnée, principalement parce que les gouvernements provinciaux craignaient que cela n'empiète sur leurs pouvoirs législatifs. En 1981-1982, l'inclusion d'une clause dérogatoire figurait parmi les demandes capitales des premiers ministres provinciaux, qui désiraient s'assurer jusqu'à un certain point de la suprématie du Parlement et qui craignaient que les tribunaux ne les forcent à prendre des mesures trop coûteuses pour certaines provinces. Le gouvernement propose donc que la proportion des votes requis pour invoquer la clause dérogatoire de la Charte (article 33) ne soit plus la majorité simple, mais 60 p. 100 des députés de l'assemblée législative ou du Parlement du Canada.

On accordera certainement beaucoup d'attention aux propositions 2 et 7, qui traitent respectivement de la reconnaissance du caractère distinct du Québec dans la *Charte des droits et libertés* et de l'adoption d'une "claude Canada" où il est aussi question du Québec en tant que société distincte. La reconnaissance du Québec en tant que société

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

distincte est au coeur de la position constitutionnelle de cette province, mais c'est précisément ce qui a mobilisé l'opposition à l'ensemble des propositions contenues dans l'Accord du lac Meech. Par cet accord, le Québec aurait été décrit comme une "société distincte" à l'article 2 de la Constitution du Canada(3). L'article 2 aurait inséré, pour la première fois, une règle d'interprétation dans la Constitution, en dehors de la Charte.

Bien que l'article 2 qui était proposé dans l'Accord du lac Meech ait été beaucoup critiqué pour des raisons de forme et de fond, ce sont les remarques comprises dans le rapport rédigé au Manitoba qui ont surtout retenu l'attention, donnant à penser qu'une disposition d'interprétation ne devait pas se limiter à la dualité linguistique et au caractère distinct du Québec, mais plutôt prendre la forme d'une "clause Canada" qui décrirait les caractéristiques fondamentales de la société dans son ensemble: la nature fédérale de l'État et son identité distincte, l'existence des peuples autochtones, la dualité linguistique, la société distincte du Québec et l'héritage multiculturel du Canada.

Par la proposition 2, où il est question d'insérer la "clause relative à la société distincte" dans la Charte, le gouvernement semble reconnaître l'inquiétude que suscitait une interprétation de la Constitution sur une base aussi étroite. Le "caractère distinct" du Québec y est également plus clairement défini, c'est-à-dire comme une majorité d'expression française possédant une culture unique en son genre et une tradition de droit civil. Voilà probablement une tentative de réponse à ceux qui craignaient qu'en l'absence de ces précisions, les tribunaux ne donnent à cette clause une interprétation allant au-delà des différences linguistiques, culturelles et juridiques. De plus, en ajoutant la culture et le droit civil à la définition du "caractère distinct", on précise qu'il ne s'agissait pas seulement de "l'utilisation de l'anglais ou du français", sans quoi la question servait assujettie au consentement unanime des provinces en vertu de la formule de modification actuelle.

---

(3) La Loi constitutionnelle n'a pas d'article 2 depuis que l'ancienne disposition archaïque faisant allusion à la monarchie a été abrogée en 1893.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La proposition 7 semble une réponse aux propositions d'une "clause Canada" contenues dans le rapport du Manitoba, bien que le gouvernement aille ici beaucoup plus loin que dans ce rapport. Si jamais cette proposition était utilisée à des fins d'interprétation, ce que laisse supposer le renvoi à l'article 2, on pourrait soutenir qu'elle donne aux tribunaux beaucoup de latitude sur la façon d'interpréter la Constitution du Canada.

Autre sujet de controverse éventuel: le choix des mots "protéger et promouvoir", utilisés pour décrire les responsabilités du gouvernement du Québec à la proposition 7, ainsi que des mots "protection et promotion du caractère de société distincte du Québec à l'intérieur du Canada", à la proposition 2. L'Accord du lac Meech précisait que toute interprétation de la Constitution du Canada devait respecter le rôle qu'on l'Assemblée nationale et le gouvernement du Québec de "protéger et promouvoir" le caractère distinct du Québec, et le rôle qu'ont le Parlement du Canada et des corps législatifs des autres provinces de seulement "protéger" la caractéristique fondamentale du Canada. Or, cette différence de formulation entre "préserver et promouvoir" et "préserver" avait soulevé une vive controverse; le rapport du Manitoba, la résolution du Nouveau-Brunswick, les propositions de Terre-Neuve et le rapport Charest contenaient d'ailleurs tous une quelconque recommandation visant à employer deux formules identiques. Tant à la proposition 2 qu'à la proposition 7, le rôle du Québec de "protéger et de promouvoir" sa culture particulière fait contraste avec l'utilisation du mot "préserver" dans le reste du texte.

Par ailleurs, la proposition 2 prévoit l'insertion d'un article 25.1 dans la Charte, où serait énoncée la règle d'interprétation de la notion de société distincte(4). Les articles 25 à 27 de la Charte ont trait aux limites imposées à celle-ci par les droits autochtones (article 25), par les autres droits et libertés existants (article 26), et par l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens (article 27). Aucun de ces articles ne semble avoir beaucoup influencé les décisions des tribunaux. L'Accord du lac Meech précisait que la clause relative à la société distincte ne changerait rien aux articles 25 et 27 de la Charte.

---

(4) Voir l'Annexe 2.

RECYCLED-RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les propositions 3 à 6 traitent des peuples autochtones et de la réforme constitutionnelle. La proposition 3, dans laquelle le gouvernement du Canada s'engage à faire participer les peuples autochtones aux délibérations constitutionnelles en cours, va certainement de soi. La proposition 5, concernant l'insertion dans la Constitution d'un processus constitutionnel pour le traitement des dossiers autochtones, ne serait pas difficile à rédiger. Peu après la réforme constitutionnelle de 1982, on avait ajouté une proposition semblable à la Constitution en promettant de tenir annuellement des conférences des premiers ministres sur les affaires autochtones. La proposition 6, qui traite de la représentation des peuples autochtones au Sénat, dépendrait semble-t-il de la réforme du Sénat traitée aux propositions 8 et 9.

La proposition 4, visant à "consacrer un droit général à l'autonomie gouvernementale autochtone au sein de la fédération canadienne qui serait invocable devant les tribunaux et sujet à la *Charte canadienne des droits et libertés*, la nature de ce droit étant décrite de façon à en faciliter l'interprétation par les tribunaux", pourrait bien être la plus difficile à concrétiser. Elle porte en effet que cette modification pourrait n'être appliquée que dans dix ans et que le "Comité mixte spécial devrait se pencher sur les paramètres généraux du droit qui sera inscrit dans la Constitution ainsi que sur les compétences qu'exerceront les administrations gouvernementales autochtones". Il reste à déterminer si la proposition visant à consacrer l'autonomie gouvernementale des autochtones aurait des conséquences sur la formule de modification même.

B. Partie II: Des institutions réceptives au service d'un Canada moderne

La Partie II du document porte sur la nécessité de revigorer les institutions politiques du Canada. Le gouvernement y propose une réforme de nos institutions parlementaires fondamentales de manière à les rendre démocratiques, efficaces, justes, responsables et perçues par les Canadiens partout au pays comme vraiment représentatives de la diversité des populations et des opinions. Il y propose de réformer à la base les institutions politiques du pays. Cette partie regroupe six des 28 propositions formulées. Les voici en substance:

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

8. Le gouvernement du Canada s'engage à poursuivre le processus de réforme parlementaire.

9. Le Sénat doit être réformé de manière à être élu, efficace et plus équitable.

10. Le Comité mixte spécial du Parlement doit examiner le mode d'élection directe du Sénat, le nombre et la répartition appropriés des sièges au Sénat et, en consultation avec les peuples autochtones, la représentation appropriée des Premières nations du Canada.

11. Le Sénat devrait avoir le mandat d'entériner la nomination des dirigeants de diverses institutions ayant une influence sur les relations fédérales-provinciales.

12. Le gouvernement du Canada propose que soit apportée à la Constitution une modification conférant aux provinces et aux territoires un rôle dans le processus de nomination à la Cour suprême.

13. Si un consensus sur la formule de modification se dégage, le gouvernement est disposé à aller de l'avant avec les changements proposés dans l'Accord du lac Meech, à condition que la création de nouvelles provinces soit assujettie à la règle 7/50 plutôt qu'à celle de l'unanimité, et sous réserve que l'on en arrive à une entente sur toute question requérant l'unanimité.

La proposition 8, relative à la réforme de la Chambre des communes, relève vraisemblablement de la compétence exclusive du gouvernement.

Les propositions 9 à 11 concernent le Sénat. La Constitution actuelle assujettit la proposition relative à un Sénat élu (proposition 9) à la règle 7/50. Les dispositions laissent cependant planer une certaine ambiguïté quant à la façon dont les sièges au Sénat seraient répartis. La proposition 9 souligne le caractère inéquitable de la représentation provinciale et la nécessité de remplacer les régions par des provinces tout en tenant compte de la dualité linguistique du Canada, de l'immense différence entre les provinces au chapitre de la population, du petit nombre de provinces au Canada, de la nécessité d'assurer la représentation des autochtones et du mode d'élection des députés à la Chambre des communes. Le mode d'élection des sénateurs devrait de plus

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

tenir compte de la représentation jusqu'ici inéquitable des femmes, des autochtones et des groupes ethniques ainsi que des propositions faites par la Commission MacDonald sur l'union économique.

La réforme du Sénat serait fondée sur les principes d'un sénat élu, efficace et plus équitable, notamment:

> l'élection directe des sénateurs parallèlement à l'élection des députés à la Chambre des communes, avec représentation provinciale et territoriale plus équitable;
>
> l'approbation des projets de loi à la fois par la Chambre des communes et le Sénat, en règle générale, comme c'est le cas à l'heure actuelle, bien que seule la Chambre des communes puisse renverser le gouvernement;
>
> le fait que Sénat n'ait aucun rôle législatif à jouer en ce qui concerne les projets de loi de crédits et qu'il dispose d'un veto suspensif de six mois pour les questions d'importance nationale;
>
> la nécessité d'assujettir à une double majorité (à la fois des membres francophones et anglophones) les questions relatives à la langue et à la culture;
>
> la représentation assurée des peuples autochtones au Sénat;
>
> la poursuite du mandat donné au Sénat de procéder à des enquêtes spéciales.

Selon la proposition 10, le Comité mixte spécial devrait examiner les questions suivantes: le mode d'élection directe du Sénat, le nombre et la répartition appropriés des sièges au Sénat et, en consultation avec les peuples autochtones, la représentation appropriée des Premières nations du Canada.

La proposition n° 11 vise à donner au Sénat réformé mandat d'entériner les nominations aux postes de direction des institutions ayant des responsabilités fédérales-provinciales, notamment la Société Radio-Canada, l'Office national du film, la Bibliothèque nationale, les Archives nationales, les musées nationaux, le Conseil des arts et le Centre national des arts, ainsi que les nominations aux postes de direction des conseils et organismes de réglementation, comme l'Office national de l'énergie,

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'Office national des transports, le Conseil de la radio- diffusion et des télécommunications canadiennes, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et l'Office canadien des évaluations environnementales, dont la création est envisagée.

Les propositions relatives à la réforme du Sénat vont beaucoup plus loin celles que contenait l'Accord du lac Meech. Ces dernières suscitaient surtout l'opposition du fait qu'en exigeant l'unanimité, elles auraient empêché toute réforme ultérieure du Sénat. Les propositions actuelles ne changeraient rien à la formule de modification en ce qui concerne la réforme du Sénat. L'Accord du lac Meech était également contesté parce qu'il ne conférait aucun rôle aux deux territoires dans le processus de nomination au Sénat. De l'avis général, il s'agissait là d'un simple oubli, que les nouvelles propositions corrigent, cependant, en faisant état des territoires chaque fois qu'il est question des provinces.

Aux termes de la proposition 12, le gouvernement devrait apporter à la Constitution une modification en vertu de laquelle les nominations à la Cour suprême seraient faites à partir de listes de candidats soumises par les gouvernements provinciaux et territoriaux. Le gouvernement serait aussi disposé à aller de l'avant avec la consécration, par la Constitution, de l'existence de la Cour suprême et de sa composition s'il était jugé souhaitable d'inclure dans les propositions définitives des questions nécessitant l'unanimité.

Il est de notoriété publique que le gouvernement fédéral a mis sur pied un système de nominations à la Cour suprême, qui a donné lieu à la nomination de juges hautement compétents et apolitiques. Ce qu'on reprochait le plus aux dispositions de l'Accord du lac Meech sur le sujet, c'était la crainte de voir les provinces proposer des candidats dont le choix serait fondé sur des considérations politiques et le fait que l'Accord ne prévoyait aucun mécanisme pour dénouer l'impasse qui résulterait si le gouvernement fédéral jugeait inacceptables les candidats proposés par les provinces. La proposition 12 stipule que le gouvernement fédéral pourrait nommer de son propre chef un juge si les ministres de la Justice ou les procureurs généraux des différentes provinces négligeaient de soumettre une liste de candidats dans le délai prévu de 90 jours; toutefois, elle n'aborde pas la question de l'impasse.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Enfin, on reprochait à l'Accord du lac Meech d'exclure les territoires du processus de nomination des juges à la Cour suprême. Cette question est plus complexe que l'exclusion des territoires du processus de nomination des sénateurs, étant donné que, à l'heure actuelle, les territoires ont chacun droit à un siège au Sénat, droit qui ne s'étend pas à la Cour suprême. Comme on peut le lire dans le document *Bâtir ensemble l'avenir du Canada:*

> La *Loi sur la Cour suprême* stipule que trois des neuf juges de la Cour doivent avoir été membres du Barreau du Québec, seule province à avoir un régime de droit civil. Trois juges viennent habituellement de l'Ontario, deux de l'Ouest et un de la région de l'Atlantique.

Aux termes de la proposition 12, les deux territoires seraient consultés relativement aux nominations, mais la question de savoir dans laquelle de ces divisions géographiques conventionnelles toute nomination éventuelle aurait lieu demeure ambiguë.

La consécration, par la Constitution, de l'existence de la Cour suprême ne pose, dans l'ensemble, aucun problème, si ce n'est que tout changement à la composition de la Cour nécessitera le consentement unanime du Parlement et des dix assemblées législatives provinciales.

La proposition 13 indique que le gouvernement fédéral serait disposé à adopter une nouvelle formule de modification s'il était jugé souhaitable d'inclure dans les propositions définitives des questions nécessitant l'unanimité, et si l'accession des territoires au statut de provinces se faisait selon la règle 7/50. Le gouvernement évite ainsi d'aborder la question du droit de veto du Québec dans les propositions mêmes. Le rapport du Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada (le comité Beaudoin-Edwards) recommandait, comme il est proposé depuis longtemps, qu'un droit de veto soit accordé à l'Ontario, au Québec, à deux des provinces de l'Atlantique et à deux provinces de l'Ouest regroupant au moins 50 p. 100 de la population de celles-ci. Mais le document précise que: "la recommandation n'a pas reçu l'unanimité nécessaire pour modifier la formule d'amendement".

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

En outre, on s'entend pour dire que, à défaut d'un droit de veto, le mieux serait d'obtenir le droit à une pleine compensation financière en cas de retrait d'un programme fédéral ou d'une modification constitutionnelle. Ce droit est renforcé dans les propositions. Comme l'a affirmé Peter Hogg au sujet de l'Accord du lac Meech:

> Le droit de retrait ne correspond pas vraiment à un veto, mais le Québec considère que le droit de retrait assorti d'une compensation financière constitue une mesure de sauvegarde suffisante contre toute perte de pouvoir provincial(5).

C. Partie III: Préparer un avenir plus prospère

La Partie III porte sur l'union économique; on y propose quinze réformes fondées sur deux principes:

1. de nombreux éléments du système fédéral canadien n'ont pas besoin d'être changés;

2. le gouvernement du Canada entend maintenir sa capacité de faire en sorte que tous les Canadiens continuent de jouir des avantages de leur citoyenneté, indépendamment de l'endroit où ils vivent, ou de leur occupation.

Ce deuxième principe repose sur les critères suivants:

- le gouvernement fédéral doit être en mesure de promouvoir l'identité canadienne et de veiller à la réalisation d'objectifs communs canadiens;

- le fédéralisme concilie la nécessité d'exercer vigoureusement certains pouvoirs communs avec la possibilité de tenir compte des divers intérêts et objectifs des régions;

- la "simplicité", c.-à-d. le désir de faire en sorte que le gouvernement demeure aussi près du peuple que possible, est un objectif souhaitable (ce que la Communauté européenne appelle la "subsidiarité");

---

(5) Peter Hogg, "Meech Lake Constitutional Accord", annoté, Toronto, Carswell, 1988, p. 47 (traduction).

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- une action concertée des gouvernements fédéral et provinciaux, quelle soit ou non consacrée dans la Constitution, est essentielle.

Les réformes proposées à la Partie III sont les suivantes:

14. L'élargissement de l'article 121, la clause du marché commun.

15. L'augmentation du pouvoir de gestion de l'union économique attribué au gouvernement fédéral (article 91A).

16. L'harmonisation des politiques économiques au moyen de lignes directrices établies par le gouvernement fédéral et les provinces.

17. La réforme de la *Loi sur la Banque du Canada*.

18. La modification de la Constitution pour que la formation de la main-d'oeuvre soit reconnu explicitement comme étant un domaine de compétence provinciale exclusive (Formation de la main-d'oeuvre).

19. La consécration par la Constitution des ententes fédérales-provinciales sur l'immigration (Immigration).

20. L'inscription dans la Constitution, s'il y a lieu, des ententes conclues dans le domaine culturel (Culture).

21. La consultation des provinces au sujet des questions relevant du CRTC et une régionalisation plus poussée des activités de celui-ci (Radiodiffusion).

22. La cession, par le gouvernement fédéral, de son pouvoir résiduel, sauf en ce qui concerne la paix, l'ordre et le bon gouvernement, et le transfert aux provinces des prérogatives concernant les questions qui ne sont pas de nature nationale ou qui n'ont pas été spécifiquement attribués au gouvernement fédéral en vertu de la Constitution ou suite à une décision d'un tribunal (Pouvoir résiduel).

23. L'abolition du pouvoir déclaratoire du gouvernement fédéral, considéré par de nombreux observateurs comme n'existant déjà plus.

24. La reconnaissance de certaines sphères de compétence provinciale, dont le tourisme, les forêts, les mines, les loisirs, le logement et les affaires municipales ou urbaines.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

25. L'appui du gouvernement du Canada à la recommandation du rapport Beaudoin-Edwards voulant que la Constitution soit modifiée de façon à permettre la délégation de pouvoirs législatifs entre le gouvernement fédéral et les provinces.

26. La détermination des secteurs de compétence qui sont "sujets à la rationalisation": les poursuites contre les trafiquants de drogues; la conservation et la protection de la faune; le transport de marchandises dangereuses; la conservation de l'eau et des sols; les services de traversiers; les ports pour petites embarcations; certains aspects de la réglementation du secteur financier; certains aspects de la *Loi sur les faillites;* certains aspects des pratiques commerciales déloyales; les programmes d'inspection.

27. Limitation du pouvoir qu'a le gouvernement fédéral de dépenser dans les domaines de compétence provinciale exclusive.

28. La formation d'un Conseil de la fédération, qui serait une combinaison de diverses propositions sur la façon d'administrer les relations fédérales-provinciales de façon plus efficace.

Les propositions 14 à 16 se veulent un amalgame complexe d'anciennes propositions sur l'union économique (qui ont toujours échouées en raison du désaccord des provinces), des principes édictés à l'article 6 de la Charte (droits de mobilité personnelle), de l'article 121 de la *Loi constitutionnelle de 1867,* de l'actuelle formule de modification, qui ferait cependant appel à l'approbation des gouvernements plutôt que des législatures, et de la clause dérogatoire proposée.

Dans une mesure parfois importante, les propositions 14, 15 et 16 traitent moins de la modification de la Constitution que de nouveaux mécanismes de coordination des politiques économiques. La proposition 14 remplacerait l'actuel article 121, appelée "clause du marché commun", qui prescrit que les produits de chaque province doivent être admis en franchise dans chacune des autres provinces. Il est généralement reconnu que cette disposition est quelque peu archaïque puisque les barrières non-tarifaires remplacent maintenant les barrières tarifaires comme obstacle principal à la mobilité.

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Le nouvel article 121 aurait trait aux personnes, capitaux et services ainsi qu'aux produits. Aucune entité législative ni aucun gouvernement ne pourrait contrevenir au principe de la libre-circulation au sein de l'union économique par le biais de lois, dans le cas d'entités législatives, ou dans la pratique, dans le cas des gouvernements.

Certaines exceptions fort significatives seraient cependant admises: les lois fédérales relatives aux principes de la péréquation ou du développement régional, les lois provinciales concernant les inégalités à l'intérieur des provinces et les lois (fédérales ou provinciales) jugées d'intérêt national par le Parlement. Dans ce dernier cas, une telle disposition exigerait l'appui de sept provinces sur dix comptant 50 p. 100 de la population. Même si le nouvel article 121 aurait une portée beaucoup plus vaste et correspondrait plus à la réalité économique moderne que l'article actuel, ils renfermerait quelques exceptions que ne comprend pas ce dernier.

Il n'est pas clair dans quelle mesure ces exceptions peuvent être interprétées. L'article 6 de la Charte qui traite des droits de mobilité personnelle, renferme, dans son paragraphe 4, une exception similaire pour ce qui est des régions défavorisées. Pareille disposition n'a pas fait jusqu'à présent l'objet d'une interprétation par les tribunaux. La mention "programmes d'action positive" utilisée dans le paragraphe 6(4) ne précise pas jusqu'où peut aller l'action économique positive avant d'être jugée invalide.

La proposition 15 contient un nouvel article 91A qui faciliterait la gestion de l'union économique. Ainsi, le Parlement du Canada pourrait, s'il obtenait le consentement des provinces, adopter des lois pour "l'efficacité de fonctionnement de l'union économique". Cependant, la loi serait inopérante sans l'appui de sept provinces sur dix comptant 50 p. 100 de la population de toutes les provinces. Les provinces qui maintiendraient leur désaccord pourraient par le biais d'une résolution recueillant l'appui de 60 p. 100 des députés d'une législature, faire valoir que la loi fédérale ne s'applique pas à leur province.

Le nouvel article accorderait au Parlement la capacité d'édicter des normes économiques nationales dans les domaines qui

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

recueillent un consensus suffisant. Cependant, la proposition 15 semble également fournir "un mécanisme pour la gestion conjointe de l'union économique par les gouvernements fédéral et provinciaux [qui] permettrait le transfert ou la décentralisation de pouvoirs et de responsabilités dans un certain nombre de secteurs précis, afin de rapprocher le processus de décision de la population".

La proposition 16 a trait aux lignes directrices visant à la coordination des politiques fiscales du pays et permettant d'harmoniser la politique fiscale et monétaire. Les mécanismes préconisés sont décrits plus amplement dans "Le Fédéralisme Canadien et l'Union Économique". Dans l'éventualité d'un consensus, toute nouvelle entente fédérale-provinciale constituerait une législation fédérale en vertu des dispositions de la nouvelle section 91A.

La proposition 17 recommande une législation visant à clarifier le nouveau mandat de la Banque du Canada soit celui "de réaliser et de préserver la stabilité des prix". D'autres dispositions permettraient d'accroître les relations entre les provinces et le conseil, et contribueraient à l'amélioration des communications entre le gouverneur de la Banque et les leaders politiques.

La proposition 18 se rapporte à un domaine (la formation de la main-d'oeuvre) qui relève peut-être déjà de la compétence exclusive des provinces. Le gouvernementfédéral semble s'être appuyé sur la modification constitutionnelle de 1940, qui lui accordait la compétence exclusive en matière d'assurance-chômage pour intervenir dans ce domaine. La proposition 18 ne fait que confirmer dans la *Constitution* que la formation de la main-d'oeuvre, tout comme l'éducation, est en fait un champ de compétence provinciale.

La proposition 19, qui traite de l'immigration, rappelle que c'est là l'un des rares domaines de compétence concurrente dans la Constitution actuelle (article 95). Le pouvoir du gouvernement fédéral est toutefois prépondérant en cette matière. L'Accord du lac Meech établissait une procédure plutôt complexe pour inscrire ou reconnaître dans la Constitution les accords conclus entre le gouvernement fédéral et les provinces en matière d'immigration.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Pouvoir exercer un contrôle accru en matière d'immigration était l'une des cinq conditions du Québec préalables à la signature de l'Accord du lac Meech. Toutefois, l'inscription, dans la Constitution, des accords fédéraux-provinciaux, et plus particulièrement de l'accord Cullen-Couture conclu avec le Québec, a suscité bien des controverses. Ainsi, le Manitoba, dans son rapport, jugeait inapproprié d'inscrire dans la Constitution la garantie que le Québec puisse accueillir un nombre d'immigrants "proportionnel à son poids démographique au Canada, avec droit de dépasser cette proportion de 5 p. 100 pour des raisons démographiques". Cette province s'interrogeait premièrement sur la possibilité qu'une autre province puisse recevoir moins d'immigrants que son poids démographique pour compenser pour ces 5 p. 100 supplémentaires. Deuxièmement, et surtout, elle se demandait si une diminution du nombre d'immigrants au Québec, au cours d'une année donnée, entraînerait nécessairement une diminution du quota national. Cette crainte a été apaisée par un avis fédéral qui estimait que la "garantie" dont il est question était bien plus un engagement à "faire de son mieux" qu'une garantie légale au sens strict.

Reste à savoir si l'inscription dans la Constitution d'ententes qui pourraient porter atteinte aux droits d'autres provinces requiert l'approbation de sept provinces représentant 50 p. 100 de la population ou si l'on peut atteindre le même résultat simplement par voie d'entente entre le gouvernement fédéral la province concernée.

La culture (proposition 20) est déjà un domaine de compétence provinciale, à part l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser (proposition 27). Le point le plus susceptible d'être débattu dans le cadre d'ententes fédérales-provinciales est le transfert de fonds.

Dans la proposition 21, sur la radiodiffusion, le gouvernement suggère que le CRTC consulte les provinces relativement à la question des permis et régionalise davantage ses activités.

La proposition 22, concernant le pouvoir résiduel, semblerait en général redéfinir et préciser une disposition qui se trouve déjà dans la Constitution.

La proposition 23 suggère que le pouvoir déclaratoire fédéral qui, de l'avis d'un grand nombre, n'existe déjà plus, au moins

RECYCLED/RECYCLE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

politiquement, sinon légalement, soit aboli. Les propositions 14 et 15, cependant, introduiraient un nouveau concept du pouvoir déclaratoire.

La proposition 24 demande que soient précisés dans la Constitution les domaines qui sont de compétence provinciale: le tourisme, les forêts, les mines, les loisirs, le logement et les affaires urbaines et municipales. La question ne concerne pas tellement l'aspect de la compétence; elle consiste plutôt à savoir si les fonds doivent être transférés aux provinces quand le gouvernement fédéral décide de se retirer d'un programme.

Les propositions 25 et 26 visent à rationaliser l'appareil d'État de manière à éviter les chevauchements et les dédoublements. La proposition 25 introduit la notion de délégation législative, notion qui s'ajoute à la délégation administrative qui existe déjà. La question de la délégation législative a fait l'objet de maints débats publics. Ses avantages sont nombreux et ses inconvénients se réduisent essentiellement à ceci: cette notion crée de la confusion dans les responsabilités qui incombent à chacun dans le système parlementaire.

La proposition 26 impliquerait une clarification des pouvoirs du gouvernement fédéral dans les domaines où sa compétence constitutionnelle est ambiguë. Les programmes d'inspection devraient, semble-t-il, être coordonnés avec l'aide des provinces. Le transport des marchandises dangereuses pourrait bien constituer un point litigeux dans cette proposition, puisque ces marchandises transitent souvent de part et d'autre de frontières provinciales.

La proposition 27 amènerait le gouvernement du Canada à s'engager à ne pas instituer de nouveaux programmes à frais partagés et des transferts conditionnels dans des secteurs de compétence provinciale. Cet engagement ainsi qu'une disposition prévoyant le versement d'une compensation financière aux provinces qui ne participent pas à ces programmes seraient inscrits dans la Constitution.

La proposition fédérale mentionne:

> La Constitution ne traite pas du pouvoir fédéral de dépenser, mais la Cour suprême l'a confirmé de façon très claire. Il émane du pouvoir de taxation général du gouvernement fédéral et de sa compétence sur "la dette et la propriété publiques".

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

> En pratique, ce pouvoir englobe les dépenses engagées par le gouvernement fédéral dans un grand nombre de domaines et sous un grand nombre de formes (par exemple, les programmes co-financés offerts de concert avec les provinces dans l'ensemble du Canada, comme les soins médicaux; les ententes fédérales-provinciales, comme celles qui touchent le développement régional; les paiements fédéraux à des organismes et à des particuliers comme les subventions du Conseil des arts du Canada).

La limitation du pouvoir fédéral de dépenser était l'une des cinq conditions du Québec préalables à la signature de l'Accord du lac Meech, et la proposition 27 est une version modifiée de la disposition de l'Accord du lac Meech sur les programmes à frais partagés. Cette disposition aurait ajouté, immédiatement après l'article 106, Emploi du fonds du revenu consolidé du Canada, un nouvel article 106A obligeant le gouvernement fédéral à dédommager les provinces tout comme dans la proposition actuelle.

Il y a toutefois une contradiction intrinsèque entre le fait de verser une compensation financière aux provinces qui ne participent pas à ces programmes et la formule des paiements de péréquation. Dans le premier cas, les provinces riches reçoivent une compensation, même si elles établissent des programmes dont les normes sont supérieures aux normes nationales; dans le deuxième, ce sont les provinces qui n'ont pas les moyens de satisfaire aux normes nationales qui reçoivent une compensation. C'est pour cette raison que le Manitoba suggérait du supprimer l'article 106A, que le Nouveau-Brunswick proposait de le rattacher à l'engagement envers les paiements de péréquation, énoncé dans l'article 36 de la Charte (à l'endroit même où la plupart des propositions insèreraient une éventuelle "Charte sociale"), que Terre-Neuve voulait exclure les programmes que le Parlement aurait déclarés conformes aux engagements énoncés dans le paragraphe 36(1) et que le Comité Charest a admis qu'il existait un lien entre l'article 36 et le pouvoir de dépenser, mais a jugé que cette question était trop compliquée pour qu'elle soit abordée immédiatement.

RECYCLED RECYCLE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Enfin, la proposition 28 suggère la création d'un Conseil de la fédération, formé des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, qui se réunirait pour prendre des décisions "sur des questions de coordination et de collaboration intergouvernementales". Le Conseil est décrit plus amplement à la page 42, du document(6).

---

(6) Voir également le document rédigé par Mel Smith, "A Model for the Council of the Federation", *The Renewal of the Federation: A British Columbia Perspective*", Colombie-Britannique, secrétaire provincial, mai 1991, p. 39-44.

RECYCLED - RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

ANNEXE 1

RECYCLED/RECYCLÉ

Annexe I
Liste des propositions

Partie I : Citoyenneté commune et diversité

*1. **Réaffirmation des droits et libertés des citoyens.*** Le gouvernement du Canada réaffirme le principe selon lequel les droits fondamentaux énoncés dans la Charte constituent un élément essentiel de la Constitution canadienne. Le gouvernement du Canada propose que la Charte canadienne des droits et libertés soit modifiée de manière à garantir le droit à la propriété. Le gouvernement du Canada propose également que la proportion de votes nécessaire au Parlement ou à une assemblée législative provinciale pour invoquer la disposition dérogatoire (article 33) ne soit plus la majorité simple, mais une majorité de 60 pour 100 des députés du Parlement ou de l'assemblée législative.

*2. **Reconnaissance du caractère distinct du Québec et de la dualité linguistique du Canada.*** Le gouvernement du Canada propose que soit inséré dans la Charte un article prescrivant que la Charte canadienne des droits et libertés soit interprétée de façon à respecter le caractère distinct du Québec au sein du Canada. L'article se lirait comme suit :

25.1 (1) Toute interprétation de la Charte doit concorder avec :

a) la protection et la promotion du caractère de société distincte du Québec au sein du Canada;

b) la protection de l'existence de Canadiens d'expression française, majoritaires au Québec mais présents aussi dans le reste du pays, et de Canadiens d'expression anglaise, majoritaires dans le reste du pays mais présents aussi au Québec.

(2) Pour l'application du paragraphe (1), une société distincte comprend notamment :

a) une majorité d'expression française;
b) une culture unique en son genre;
c) une tradition de droit civil.

[Voir des extraits de la Charte à l'annexe à la fin de la Partie I : les articles 1, 25 (le nouvel article 25.1 y compris), 27, 28 et 31.]

3. Participation des autochtones aux délibérations constitutionnelles en cours. Le gouvernement du Canada entend s'assurer que les peuples autochtones participent aux délibérations constitutionnelles en cours.

4. Autonomie gouvernementale des autochtones. Le gouvernement du Canada propose de modifier la Constitution de manière à consacrer un droit général à l'autonomie gouvernementale autochtone au sein de la fédération canadienne qui serait invocable devant les tribunaux et sujet à la Charte canadienne des droits et libertés, la nature de ce droit étant décrite de façon à en faciliter l'interprétation par les tribunaux. Afin d'aider le gouvernement du Canada, les gouvernements des provinces et des territoires et les peuples autochtones à s'entendre sur la teneur de ce droit, il ne deviendrait exécutoire qu'après une période maximale de 10 ans. Le Comité mixte spécial devrait se pencher sur les paramètres généraux du droit qui sera inscrit dans la Constitution ainsi que sur les compétences qu'exerceront les administrations gouvernementales autochtones.

5. Processus constitutionnel autochtone. Le gouvernement du Canada propose d'inscrire dans la Constitution un processus constitutionnel particulier pour le traitement des dossiers autochtones qui ne seront pas abordés pendant l'actuelle ronde de discussions constitutionnelles et de suivre de près les progrès accomplis dans les négociations sur l'autonomie gouvernementale.

6. Représentation des peuples autochtones au Sénat. Le gouvernement du Canada propose que la représentation des autochtones soit garantie au sein d'un nouveau Sénat.

7. Clause Canada dans la Constitution. Le gouvernement du Canada propose d'insérer à l'article 2 de la Loi constitutionnelle de 1867, une « clause Canada » énonçant ce que nous sommes en tant que peuple et ce à quoi nous aspirons. Le gouvernement du Canada croit que cette clause devrait faire état des caractéristiques et des valeurs canadiennes suivantes :

- une fédération dont l'identité se nourrit des caractéristiques particulières à chaque province, aux territoires et aux collectivités;

- l'égalité des femmes et des hommes;
- l'attachement des Canadiens aux principes d'équité, d'ouverture et de pleine participation de tous les citoyens à la vie de leur pays, quelles que soient leur race, leur couleur, leurs croyances, leur condition mentale ou physique ou leur culture;

- la reconnaissance de l'autonomie des peuples autochtones comme fait historique et la reconnaissance de leurs droits au sein du Canada;

- la reconnaissance de la responsabilité des gouvernements de préserver les deux majorités et minorités linguistiques du Canada;

- la responsabilité fondamentale qui incombe au Québec de protéger et de promouvoir sa société distincte;

- la contribution de peuples d'origines culturelles et ethniques diverses à l'édification d'un Canada fort;

- l'importance de la tolérance, tant pour les individus que pour les groupes et les collectivités;

- un engagement à l'égard de l'objectif du développement durable compte tenu de l'importance du territoire, de l'air et de l'eau et de la responsabilité que nous avons de les préserver et de les protéger pour les générations futures;

- le respect des droits individuels et collectifs tels qu'énoncés dans la Charte canadienne des droits et libertés;

- la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux dans l'ensemble de l'union économique canadienne, et le principe de l'égalité des chances dans l'ensemble du Canada;

- l'engagement envers le bien-être de tous les Canadiens;

- l'attachement à un régime de gouvernement parlementaire démocratique;

- l'équilibre typiquement canadien entre les libertés individuelles et collectives d'une part et, d'autre part, les responsabilités individuelles et collectives que nous partageons tous.

Partie II : Des institutions réceptives au service d'un Canada moderne

*8. **Chambre des communes**.* Le gouvernement du Canada s'engage à poursuivre le processus de réforme parlementaire pour offrir plus de votes libres aux députés et limiter le nombre de votes de censure.

*9. **Principes à la base de la réforme du Sénat : un Sénat élu, efficace et plus équitable**.* Le gouvernement du Canada propose :

- que le Sénat soit élu directement;

- que les élections au Sénat coïncident avec les élections à la Chambre des communes;

- que la composition du Sénat assure une représentation beaucoup plus équitable des provinces et des territoires;

- que la Chambre des communes demeure l'organe législatif principal;

- qu'en règle générale, il faille, pour que des mesures deviennent lois, qu'elles soient approuvées tant par le Sénat que par la Chambre des communes, comme c'est le cas actuellement;

- pour les questions relatives à la langue et à la culture, que le Sénat soit assujetti à une règle spéciale, celle de la majorité double, pour la tenue des votes;

- dans le cas des questions d'importance nationale, comme la défense nationale et les relations internationales, que le Sénat dispose d'un veto suspensif de six mois. Après expiration d'un veto suspensif, la Chambre des communes devrait adopter de nouveau le projet de loi visé par ce veto pour qu'il devienne loi;

- étant donné qu'il n'est pas une chambre dotée d'un vote de confiance, que le Sénat n'ait aucun rôle législatif à l'égard des projets de loi de crédits et des mesures de financement, y compris les pouvoirs d'emprunt;

- que les autochtones du Canada soient assurés d'une représentation au Sénat;

- que le Sénat continue d'avoir pour mandat de mener des enquêtes spéciales sur des questions de politique d'intérêt public.

10. Détails de la réforme du Sénat. Le gouvernement du Canada propose que le Comité mixte spécial du Parlement examine les questions suivantes :

- le mode d'élection directe du Sénat;

- le nombre et la répartition appropriés des sièges au Sénat;

- en consultation avec les peuples autochtones, la représentation appropriée des Premières nations du Canada.

11. Ratification par le Sénat des nominations aux conseils et organismes de réglementation. Le gouvernement du Canada propose que le Sénat ait le mandat d'entériner la nomination du gouverneur de la Banque du Canada et les nominations aux postes de direction d'institutions culturelles nationales telles que Radio-Canada, le Conseil des arts du Canada, l'Office national du film, la Bibliothèque nationale, les Archives nationales, les musées nationaux, la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne et le Centre national des arts, de même que les nominations à la direction des conseils et organismes de réglementation, comme l'Office national de l'énergie, l'Office national des transports, le

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et l'Office canadien des évaluations environnementales dont la création est envisagée.

12. Nominations à la Cour suprême du Canada. Le gouvernement du Canada apportera à la Constitution une modification qui conférera aux provinces et territoires un rôle dans le processus de nomination à la Cour suprême. Celles-ci seraient faites par le gouvernement fédéral à partir de listes de candidats soumises par les gouvernements provinciaux et territoriaux, le candidat choisi devant recevoir l'agrément du Conseil privé de la Reine pour le Canada.

Le gouvernement du Canada serait disposé à aller de l'avant avec la consécration dans la Constitution de l'existence de la Cour suprême et de sa composition s'il était jugé souhaitable d'inclure dans les propositions définitives des questions nécessitant l'unanimité.

13. La formule de modification de la Constitution. Le gouvernement serait disposé à aller de l'avant avec les changements à la formule de modification proposés dans l'Accord du lac Meech si un consensus sur le sujet devait se dégager, si l'accession des territoires au statut de provinces devait se faire en vertu de la formule actuelle, et s'il était jugé souhaitable, dans les propositions définitives, d'inclure des questions nécessitant l'unanimité.

Partie III : Préparer un avenir plus prospère

14. L'élargissement de l'article 121, la clause du marché commun. Le gouvernement du Canada propose que l'article 121 de la Loi constitutionnelle de 1867 soit modifié pour se lire comme suit :

121. (1) Le Canada constitue une union économique où est assurée la liberté de circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux indépendamment de toute barrière ou autre restriction fondée sur les délimitations provinciales ou territoriales.

(2) Il est interdit au Parlement et au gouvernement du Canada, de même qu'aux législatures et aux gouvernements des provinces, de contrevenir, par la loi ou dans la pratique, au principe énoncé au paragraphe (1).

(3) Le paragraphe (2) n'a pas pour effet d'invalider :

a) les lois fédérales édictées pour la mise en oeuvre des principes de la péréquation et du développement régional;

b) les lois provinciales édictées en faveur de la réduction des inégalités économiques entre régions de la même province, à

condition que ces lois ne créent pas, à l'égard des personnes, biens, services ou capitaux d'origine extérieure à la province, des barrières ou autres restrictions plus sévères qu'à l'égard des personnes, biens, services ou capitaux provenant d'une région de la province; ou

c) les lois fédérales ou provinciales déclarées d'intérêt national par le Parlement.

(4) La déclaration visée à l'alinéa (3)c) n'a d'effet que si elle est agréée par les gouvernements d'au moins deux tiers des provinces dont la population confondue représente, selon le recensement général le plus récent à l'époque, au moins cinquante pour cent de la population de toutes les provinces.

(5) Le présent article entrera en vigueur le 1er juillet 1995.

15. Le pouvoir de gestion de l'union économique. Le gouvernement du Canada propose d'ajouter l'article suivant à la Loi constitutionnelle de 1867, immédiatement après l'article 91 :

91A. (1) Sans que soient modifiées ses autres compétences législatives, le Parlement du Canada a compétence exclusive pour légiférer en toute matière qu'il déclare utile à l'efficacité de fonctionnement de l'union économique.

(2) Une loi fédérale édictée au titre du présent article n'a d'effet que si elle est agréée par les gouvernements d'au moins deux tiers des provinces dont la population confondue représente, selon le recensement général le plus récent à l'époque, au moins cinquante pour cent de la population de toutes les provinces.

(3) L'assemblée législative d'une province dont le gouvernement n'approuve pas une loi fédérale visée au paragraphe (2) peut, par une résolution adoptée par soixante pour cent de ses membres, déclarer expressément que la loi fédérale ne s'applique pas sur son territoire.

(4) La déclaration visée au paragraphe (3) cesse d'avoir effet à la date qui y est précisée ou, au plus tard, trois ans après qu'elle a été faite.

Le gouvernement du Canada propose en outre que le Comité mixte spécial examine si la résolution devrait être renouvelable.

16. L'harmonisation des politiques économiques. Le gouvernement du Canada propose également d'élaborer avec les provinces un calendrier annuel qui permettra l'établissement de processus budgétaires plus ouverts et plus visibles.

Le gouvernement du Canada propose aussi d'établir avec les provinces des lignes directrices destinées à améliorer la coordination des politiques financières et leur harmonisation avec les politiques monétaires du Canada. Une fois approuvées, ces lignes directrices seraient énoncées dans la législation fédérale en vertu du nouveau pouvoir de gestion de l'union économique. En conséquence, ces lignes directrices exigeraient l'approbation d'au moins sept provinces représentant 50 pour 100 de la population et un maximum de trois provinces pourraient se prévaloir du droit de retrait.

Le gouvernement propose en outre de discuter avec les provinces l'établissement d'un organisme indépendant chargé de surveiller et d'évaluer les politiques macro-économiques des gouvernements fédéral et provinciaux.

17. La réforme de la Banque du Canada. Le gouvernement du Canada propose de modifier la Loi sur la Banque du Canada afin qu'il soit clair que le mandat de la Banque est de réaliser et de préserver la stabilité des prix. Afin que les régions soient représentées au conseil d'administration de la Banque du Canada, le gouvernement demandera l'avis des gouvernements provinciaux et territoriaux et il les consultera avant de nommer des membres au conseil de direction. Le gouvernement propose en outre de créer des comités consultatifs régionaux qui conseilleront les directeurs de la Banque au sujet de la conjoncture économique dans les régions. Le gouvernement cherchera aussi l'avis des gouvernements provinciaux et territoriaux concernant la constitution de ces comités. Qui plus est, la nomination du gouverneur de la Banque du Canada serait assujettie à la ratification du Sénat.

18. La formation. Le gouvernement du Canada propose la modification de l'article 92 de la Loi constitutionnelle de 1867 pour que la formation de la main-d'oeuvre soit reconnue explicitement comme étant un domaine de compétence provinciale exclusive.

19. L'immigration. Compte tenu du rôle que doit jouer le gouvernement du Canada dans l'établissement de la politique canadienne et des objectifs nationaux en matière d'immigration, le gouvernement du Canada est disposé à négocier avec toute province des ententes adaptées à la situation particulière de cette province et à consigner ces ententes dans la Constitution.

20. La culture. Le gouvernement du Canada négociera avec les provinces, à leur demande, des accords adaptés à la situation particulière de chaque province, afin de définir clairement le rôle de chacun des ordres de gouvernement. S'il y a lieu, ces accords seront inscrits dans la Constitution.

21. La radiodiffusion. Le gouvernement du Canada propose ce qui suit :

1. consulter les provinces au sujet de l'octroi des nouvelles licences;

2. donner aux gouvernements provinciaux et à leurs mandataires la possibilité de devenir des entreprises de radiodiffusion publiques à part entière ayant une programmation variée, sous réserve de la réglementation du CRTC;

3. régionaliser davantage les activités du CRTC et élargir les rôles de ses bureaux régionaux;

4. permettre aux provinces de participer à la nomination des commissaires régionaux du CRTC.

22. Le pouvoir résiduel. Le gouvernement du Canada propose de se réserver la disposition relative à « la paix, l'ordre et le bon gouvernement » de la Loi constitutionnelle de 1867 afin de préserver sa compétence à l'égard des questions ou des urgences nationales. Le gouvernement du Canada est toutefois disposé à transférer aux provinces les prérogatives concernant les questions qui ne sont pas de nature nationale, et qui n'ont pas été spécifiquement attribuées au gouvernement fédéral en vertu de la Constitution ou suite à une décision d'un tribunal.

23. Le pouvoir déclaratoire du gouvernement fédéral. Le gouvernement du Canada est disposé à appuyer une modification constitutionnelle destinée à supprimer le pouvoir déclaratoire énoncé à l'alinéa 92(10)(c).

24. La reconnaissance des sphères de compétence provinciale. Dans ce cadre, le gouvernement du Canada est déterminé à assurer le maintien de la capacité canadienne actuelle de recherche et de développement et à s'acquitter de ses obligations constitutionnelles à l'égard des relations internationales et des affaires autochtones. Le gouvernement du Canada est disposé à reconnaître la compétence exclusive des provinces et à discuter avec elles de la meilleure façon d'exercer son rôle dans les domaines suivants :

- le tourisme
- la foresterie
- les mines
- les loisirs

- le logement
- les affaires municipales ou urbaines

25. La délégation de pouvoirs législatifs. Le gouvernement du Canada entérine la recommandation du Comité mixte parlementaire Beaudoin-Edwards voulant que la Constitution soit modifiée de façon à permettre la délégation de pouvoirs législatifs entre le Parlement et les assemblées législatives et que soient insérées dans la Constitution des dispositions permettant la délégation de pouvoirs législatifs d'un ordre de gouvernement à l'autre avec le consentement mutuel des corps législatifs concernés.

26. Secteurs sujets à la rationalisation. Afin de fournir aux Canadiens le meilleur service au coût le plus faible possible, le gouvernement fédéral est disposé à discuter avec les provinces de la rationalisation des programmes et des services gouvernementaux et d'examiner avec elles quel ordre de gouvernement est le plus en mesure d'en assurer la prestation. Toutes les propositions des provinces seront examinées. Dans un premier temps, le gouvernement propose d'entamer des discussions avec les provinces dans les domaines suivants :

- les poursuites contre les trafiquants de drogue
- la conservation et la protection de la faune
- le transport des marchandises dangereuses
- la conservation de l'eau et des sols
- les services de traversiers
- les ports pour petites embarcations
- certains aspects de la réglementation du secteur financier
- certains aspects de la Loi sur les faillites
- certains aspects des pratiques commerciales déloyales
- les programmes d'inspection

27. L'exercice du pouvoir fédéral de dépenser dans les domaines de compétence provinciale exclusive. Le gouvernement du Canada s'engage à n'entreprendre aucun nouveau programme cofinancé ni transferts conditionnels dans les domaines de compétence exclusivement provinciale sans l'approbation d'au moins sept provinces représentant 50 pour 100 de la population. Cet engagement serait inscrit dans la Constitution. La modification constitutionnelle prévoirait aussi une compensation juste pour les provinces non participantes qui établiraient leurs propres programmes atteignant les objectifs du nouveau programme national.

28. La gestion de l'interdépendance : un Conseil de la fédération. Le gouvernement du Canada propose d'inscrire dans la Constitution un Conseil de la fédération formé des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux qui se réunirait pour prendre des décisions sur des questions de coordination et de collaboration intergouvernementales. Le Conseil aurait pour mandat de se prononcer par vote sur les projets de lois fédéraux visant à améliorer le fonctionnement de l'union économique en vertu du nouveau pouvoir proposé;

de se prononcer par vote sur les lignes directrices d'harmonisation et de coordination financières, de même que de déterminer des procédures visant à améliorer la collaboration dans ce domaine; de prendre des décisions à l'égard de l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser en vue de la mise en oeuvre de nouveaux programmes nationaux cofinancés et les transferts conditionnels, dans les domaines de compétence exclusivement provinciale. Toutes les décisions du Conseil de la fédération nécessiteraient l'approbation du gouvernement fédéral et d'au moins sept provinces représentant 50 pour 100 de la population.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ANNEXE 2

Annexe

Reconnaissance du caractère distinct du Québec dans la charte

Voici le texte des articles 1, 25, 27, 28 et 31 et l'article 25.1 proposé :

1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés, dans des limites raisonnables prescrites par la loi et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

25. Le fait que la présente Charte garantisse certains droits et certaines libertés ne devra pas être interprété de façon à abroger ou à porter atteinte aux droits ou libertés ancestraux, issus de traités ou autres, des peuples autochtones du Canada, notamment

    a) aux droits et libertés reconnus par la Proclamation royale du 7 octobre 1763;

    b) aux droits ou libertés issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis. (92)

25.1 (1) Toute interprétation de la Charte doit concorder avec :

a) la protection et la promotion du caractère de société distincte du Québec au sein du Canada;

b) la protection de l'existence de Canadiens d'expression française, majoritaires au Québec, mais présents aussi dans le reste du pays, et de Canadiens d'expression anglaise, majoritaires dans le reste du pays, mais présents aussi au Québec.

(2) Pour l'application du paragraphe (1), une société distincte comprend notamment

a) une majorité d'expression française;
b) une culture unique en son genre;
c) une tradition de droit civil.

27. Toute interprétation de la présente Charte doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine culturel des Canadiens.

28. Indépendamment des autres dispositions de la présente Charte, les droits et libertés qui y sont mentionnés sont garantis également aux personnes des deux sexes.

31. La présente Charte n'élargit pas les compétences législatives de quelque organisme ou autorité que ce soit.